

# Política

## EL PACTO POR MÉXICO BAJO LA LUPA

▪ Jorge Rocha\* ▪

Frente al desorden y la falta de acuerdos que prevaleció en los gobiernos federales panistas que asumieron el Poder Ejecutivo federal de 2000 a 2012, contrastó el hecho de que pocos días después de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto, como presidente de la república, se anunció con “bombo y platillo” que las principales fuerzas políticas habían logrado un Pacto por México. El nuevo mandatario, acompañado de los presidentes de los comités ejecutivos nacionales de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) expresaron que habían logrado consensar una agenda común, que ayudaría a avanzar en las necesidades apremiantes de la nación y que, en un ejercicio de responsabilidad y seriedad política, estaban dispuestos a firmar un paquete de cinco acuerdos que destrabarían asuntos pendientes en la agenda nacional. El hecho en sí mismo fue aplaudido mayoritariamente en la opinión pública y se reconoció la labor

---

\* Es académico del ITESO.

de operación y negociación política que logró el equipo de transición del nuevo gobierno.

A continuación se explica, de forma más detallada, el significado de esta iniciativa, que se ha convertido en un asunto central en el arranque del nuevo gobierno priista, además de que se realizará un primer balance sobre los resultados del pacto y un análisis del papel que han jugado los partidos políticos de oposición en este acuerdo.

## 1. Contexto de la firma del Pacto por México

Para poder comprender la dimensión de lo que significa el Pacto por México para el gobierno de Enrique Peña Nieto, es necesario recordar el contexto de la firma de este acuerdo. En primer lugar, no podemos olvidar que el regreso del PRI a Los Pinos se da en medio de una aguda crisis de legitimidad política y en un clima generalizado de falta de acuerdos sustanciales entre la clase política.

Las elecciones federales de 2006 dejaron una profunda huella en la legitimidad del gobierno de Felipe Calderón, que nunca pudo remontar; esta propició un clima de división muy exacerbado, el cual penetró muchas esferas de la vida social. Las acusaciones de fraude electoral y la mínima diferencia que hubo entre Calderón y Andrés Manuel López Obrador tuvieron como efecto que alrededor de 40% de la población considerara que hubo fraude en aquellos comicios. Este escenario de rivalidad política se mantuvo a lo largo del sexenio y se trasladó hasta las elecciones federales de 2012; en ellas, con el decidido apoyo de las televisoras monopólicas del país, Peña Nieto se impuso a López Obrador, quien volvió a denunciar que se gestó un fraude electoral. Un elemento que generó mayor conflicto en el clima político nacional fue la aparición del movimiento social #YoSoy132, el cual movilizó a miles de personas exigiendo reglas claras y equitativas en las elecciones, así como la demo-

cratización de los medios masivos de comunicación. Enrique Peña Nieto fue objeto de muchas y variadas críticas de parte de este movimiento, que comenzó con la fallida visita del entonces candidato presidencial del PRI a la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Todos estos elementos generaron un contexto de mucha animadversión en contra del gobierno entrante; este estaba urgido de realizar acciones que le devolvieran un poco de la legitimidad que no obtuvo en las urnas.

Un segundo elemento es la necesidad de los neoliberales mexicanos de aprobar las mal llamadas reformas estructurales que, de acuerdo con su perspectiva, hacen falta en México para tener una plataforma completa y sólida. A fin de competir en el escenario internacional, en el marco de un capitalismo financiero global, tanto los gobiernos de Vicente Fox (2000–2006) como de Felipe Calderón (2006–2012) intentaron, a lo largo de sus sexenios, aprobar tres grandes reformas de corte neoliberal:

- La energética, que implica la posibilidad de que se permita la inversión privada en la producción y la distribución de energía eléctrica; convertir en negocio privado otros tipos de producción de energía (por ejemplo, la eólica), además de la posibilidad de que empresas privadas realicen acciones de exploración y extracción de petróleo.
- La fiscal, que apunta a la necesidad de buscar un modelo de recaudación de impuestos basado en el consumo, cuestión que implicaría el incremento del impuesto al valor agregado (IVA), de 16% a 19%, y la posibilidad de gravar alimentos y medicinas. Ambas acciones han sido propuestas y recomendadas desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- La laboral, que finalmente se pudo aprobar por un acuerdo en el periodo de transición entre Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, la cual permite formas de contratación más flexibles, legalizó la subcontratación, acotó los juicios laborales y recortó el pago de salarios caídos.

Los neoliberales mexicanos están convencidos de que esta tríada de reformas son las que llevarán al país al anhelado desarrollo en la globalización capitalista actual. Sin embargo, estas modificaciones al marco normativo resultan impopulares y tienen un alto costo político, por cual era necesario para el nuevo gobierno priista generar un acuerdo entre las principales fuerzas representadas en el Congreso de la Unión, que le permitiera aprobar los cambios y repartirse entre todos el costo político.

El tercer elemento que hay que recuperar para entender el marco en el cual se firma el Pacto por México es que los dos principales partidos de oposición llegaron con crisis internas, que les generan gran debilidad política y menor capacidad de oponerse a los acuerdos que requieren los neoliberales, por lo que están dispuestos a negociar lo que sea con tal de mantener ciertos beneficios, cargos y dádivas gubernamentales.

El PAN vive una de sus peores crisis, ya que los resultados electorales le llevaron a ser el gran perdedor de 2012, y de estas elecciones lo único que pudo mantener fue la gubernatura de Guanajuato, donde incluso perdió la presidencia municipal de León luego de 24 años de gobierno ininterrumpido. Los casos de corrupción, el fracaso en la estrategia de seguridad en el sexenio de Felipe Calderón, las fuertemente cuestionadas gestiones estatales, como la de Emilio González Márquez en Jalisco, abonaron al descrédito público que, aunado a la derrota electoral, sacaron a flote los grandes conflictos internos en el partido blanquiazul, donde por lo menos se pueden detectar tres grupos en disputa: el de Calderón–Cordero, el de Gustavo Madero y el de los exgobernadores panistas.

Todos comparten una perspectiva política y económica neoliberal; sin embargo, la facción del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Gustavo Madero, controla formalmente al partido, y sus miembros han tenido presencia y capacidad de decisión en el Pacto por México. El grupo de Calderón–Cordero ha tratado de cuestionar algunas de las decisiones de Madero y pretende tener el control de los legisladores

blanquiazules, sobre todo en la cámara alta. Este control obligaría a que Madero y Peña Nieto tuvieran que negociar con ellos las reformas legales que busca impulsar el Pacto por México. El grupo de los exgobernadores, donde destaca la presencia de Ernesto Ruffo Appel, Carlos Medina Plascencia y Alberto Cárdenas Jiménez, apela a la crisis de principios y de proyecto político en el partido y está llamado a la unidad en el PAN con vista en los siguientes procesos electorales.

Sin tener los elementos suficientes para saber qué grupo se impondrá sobre el resto, lo que es indudable es que la facción ganadora terminará muy debilitada y viviendo una tensión permanente, sabiendo que necesitan recuperar espacios electorales, pero a la vez requieren negociar con el PRI las reformas del Pacto por México para no quedar más marginados en el espectro político.

En cuanto al partido del sol azteca, ya existía una escisión importante entre los lopezobradoristas y el grupo de los “Chuchos” antes del proceso electoral de 2012, que finalmente se resolvió cuando decidieron que el tabasqueño sería de nuevo su candidato presidencial. Luego de la derrota de López Obrador se rompe el acuerdo y la izquierda partidaria queda atomizada en cuatro partidos: el PRD, el del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC) y el recién creado Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que es la concretización más clara de la ruptura en el PRD, y por medio del cual Andrés Manuel López Obrador competirá electoralmente.

El grupo político que tiene la presencia y las decisiones por parte de la izquierda institucional en el Pacto por México y que enarbola un discurso de “izquierda moderna” son los “Chuchos”, es decir, Jesús Zambrano, Jesús Ortega, Carlos Navarrete y Guadalupe Acosta Naranjo, que han firmado los acuerdos y respaldado las reformas realizadas, pero que tristemente han jugado un papel de comparsa dando la espalda al resto de la izquierda partidaria, que no en pocas ocasiones ha criticado su proceder.

Además, la debilidad del PRD como partido, por las circunstancias antes descritas, ha permitido que no tengan muchas posibilidades de oposición real al nuevo gobierno y que trate de mantener cierta presencia política y beneficios para sus miembros.

Este es el marco contextual en el cual se firma el Pacto por México, donde se conjugan tres necesidades: legitimar el nuevo gobierno, aprobar las reformas neoliberales faltantes y tener cierta presencia como oposición en medio de fuertes crisis internas en los partidos políticos, para las cuales, sin duda, el acuerdo representó una salida eficaz para resolverlas.

## 2. El Pacto por México y sus primeros resultados

El pacto está compuesto de cinco apartados de acuerdos y un adendum. Los ejes son:

- Sociedad de derechos y libertades.
- Crecimiento económico, empleo y competitividad.
- Seguridad y justicia.
- Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- Gobernabilidad democrática.<sup>1</sup>

El adendum está referido a la necesidad de controlar el gasto social para que no sea utilizado electoralmente, blindar a los programas sociales a fin de que sus recursos no influyan en los procesos electorales y la generación de condiciones de equidad electoral.

Las tres reformas que los miembros del pacto enarbolan como resultados del mismo son: la educativa, la financiera y en telecomunicaciones.

---

1. Para mayores detalles véase la página del Pacto por México: <http://pactopormexico.org/>

A continuación se desarrollarán, brevemente, cada una de las cinco partes.

En lo que respecta al eje “Sociedad de derechos y libertades” sobresalen algunos acuerdos como la necesidad de la seguridad social universal, que abarca el acceso de todos los mexicanos a servicios de salud, seguro de desempleo, pensión para personas de la tercera edad y seguro de vida para madres jefas de familia. También se plantea la creación de un sistema nacional de programas de combate a la pobreza, el establecimiento de varias acciones en torno al impulso de la educación de calidad y equidad, además de que se dice que se estimulará a la cultura como factor de cohesión social, se propone un extenso apartado para implementar los derechos humanos como política de estado —que abarca desde una serie de cambios y reformas legales hasta el impulso de la enseñanza de los derechos humanos en la educación básica—, y concluye con otra serie de propuestas referidas al cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

El segundo eje, “Crecimiento económico, empleo y competitividad”, es el más extenso de todos y plantea los siguientes acuerdos: extender los beneficios de una economía competitiva al nivel mundial; el acceso equitativo a telecomunicaciones (aquí entra el derecho a la banda ancha y la competencia en radio, televisión y telefonía); el impulso al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación; la realización de acciones en torno al desarrollo sustentable; la elaboración de una reforma energética que gira en torno a las actividades de Petróleos Mexicanos y donde se reitera que no habrá privatización en este campo; la transformación de la minería en una actividad eficiente y socialmente responsable; el aumento de la productividad del campo; propiciar la aparición de una banca que apoye el desarrollo; la construcción de una estrategia de desarrollo en el sur-sureste de México; un control en la deuda de los estados, y realizar una reforma hacendaria (fiscal).

“Seguridad y Justicia” es el tercer eje de acuerdos en el Pacto por México y a pesar de ser uno de los temas más sentidos por la población, los acuerdos en esta parte son menos y más escuetos. Entre ellos están la creación de un sistema nacional de prevención, la reforma de los cuerpos judiciales (gendarmería nacional), la implementación del sistema penal acusatorio y de un código penal único, la reforma a la Ley de Amparo y la reforma integral al sistema penitenciario.

El cuarto eje, “Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción”, es todavía más breve y específico, y se reduce a instrumentar una reforma para la rendición de cuentas contables, ampliar las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y la creación de un sistema nacional contra la corrupción.

“Gobernabilidad democrática” es el quinto eje y contempla la creación de gobiernos de coalición, adelantar la toma de posesión presidencial al 15 de septiembre (frente al 1 de diciembre actual), reformas electorales y al sistema de partidos políticos, revisión del fuero, realizar leyes reglamentarias para la reforma política, la revisión de la posibilidad de reelección de legisladores y regular la publicidad gubernamental en medios de comunicación.

Producto del Pacto por México, hasta el primer semestre de 2013 se habían realizado tres reformas legales:

- Reforma educativa. Estas modificaciones legales se encaminaron a establecer un servicio profesional docente y un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). No es una reforma que transforme el modelo educativo en el país sino más bien un cambio que regula los derechos laborales del magisterio e intenta mejorar la gestión educativa. No es posible entenderla si no se tiene el contexto de que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se manejó como un poder fáctico autónomo, que negociaba posiciones con los



gobernantes en turno. Aunque fue bien recibida en general, no podemos dejar de señalar que uno de sus propósitos ocultos era volver a tener el control sobre el SNTE.

- **Reforma financiera.** La nueva legislación en la materia está orientada al impulso del crédito para el desarrollo a través de la flexibilización de los requisitos para los solicitantes de préstamos bancarios, pero además se pretende asegurar un poco más el derecho de los ahorradores. Esta iniciativa, que tenía como uno de sus telones de fondo regular la actuación de las instituciones bancarias, también recibió críticas positivas, aunque no tuvo mucho eco en el espacio público.
- **Reforma en telecomunicaciones.** Esta es la iniciativa que generó más consensos y menos críticas de las que se han aprobado hasta ahora. La reforma va en contra de los monopolios en televisión, otorga el derecho al acceso a telecomunicaciones, regula este campo de forma más precisa y estimula mayor competencia en los sectores de televisión, radio y telefonía. Por ejemplo, se incluye dentro de estas modificaciones la licitación de dos cadenas de canales de televisión en señal abierta. La parte más criticada es que, en el caso de la televisión, la inversión extranjera puede llegar a 100%.

Dentro de la agenda legislativa del segundo semestre de 2013 se tenía contemplada la discusión y la aprobación de la reforma energética y de la reforma hacendaria (fiscal) que, como se dijo anteriormente, son parte de las llamadas reformas estructurales neoliberales que pretende impulsar el gobierno de Enrique Peña Nieto; sin duda, utilizarán el marco del Pacto por México para llevarlas adelante.

### 3. Críticas al Pacto por México

El Pacto por México ha recibido fuertes críticas que podemos agruparlas en tres.

El primer cuestionamiento, que surge desde su nacimiento, es que el acuerdo se define como un pacto cupular y de partidos políticos, es decir, que tiene un claro tinte elitista, ya que en primer lugar no incluye a todos los partidos políticos; solo el PRI, el PAN y el PRD forman parte de él, mientras que el PT, MC, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza no. Pero esta exclusión se extiende al resto de la sociedad, ya que el pacto no vislumbra ni incorpora ningún tipo de participación ciudadana, incluso de los partidos que sí están representados, como se expresó anteriormente, son facciones o grupos los que tienen presencia. Es decir, en realidad es un pacto entre las cúpulas de la clase política mexicana, un pacto de las minorías empoderadas del país, con lo cual su nivel de representación es sumamente cuestionable. Esta situación resulta preocupante porque se está convirtiendo en el lugar de decisión más importante del actual sexenio. Si la representación del Congreso de la Unión está en entredicho, este problema en el Pacto por México se agudiza de manera notable.

La segunda gran crítica es que frente a la necesidad y urgencia de una auténtica reforma del estado, el Pacto por México se queda muy corto de miras y alcance. Cuando llegó la alternancia política en 2000, uno de los grandes debates nacionales versaba sobre la reforma del estado, que implicó la discusión sobre el nuevo andamiaje institucional que necesitaba el país para llevar a cabo las grandes transformaciones que en ese momento se anhelaban. El tema se fue enfriando y los resultados de los gobiernos panistas propiciaron un clima de escepticismo ante las verdaderas posibilidades de cambio en México. Es más, en ese momento se hablaba de la transición a la democracia, pero conforme pasó el tiempo

y con una actitud más moderada y realista se fue asentando el término de alternancia política, que simplemente aludía a la posibilidad de que cualquier partido pudiera ganar las elecciones presidenciales.<sup>2</sup>

Al final del sexenio anterior un importante grupo de académicos y organizaciones civiles impulsaron la idea de elaborar una nueva Constitución, que sin duda implica un debate profundo sobre la reforma del estado, pero estas ideas tampoco lograron permear en el ánimo público.

El Pacto por México hubiera sido una estupenda oportunidad para plantear de una vez por todas la necesaria y siempre postergada reforma del estado; sin embargo, como se analizó previamente, los propósitos de este están muy lejos de una reforma radical al sistema político mexicano, ya que en realidad son una serie de propuestas que ayudan a aprobar las reformas neoliberales, generan legitimidad política a sus miembros y resuelven algunos temas urgentes. En resumen, desde esta óptica, el acuerdo representa un avance minúsculo frente a las necesidades de transformación del país.

La composición del Pacto por México, que está integrado por las cúpulas partidistas, también genera otro gran cuestionamiento y un problema importante, ya que los acuerdos están subordinados a los procesos y conflictos electorales. Como el pacto no tiene otro soporte más que el otorgado por los partidos, entonces los conflictos electorales se convierten en su peor amenaza. Prueba de ello es la firma del adéndum que se hizo para evitar la salida del PAN y del PRD, quienes denunciaron que en las elecciones de medio año de 2013 se utilizaron recursos públicos para beneficiar electoralmente a las y los candidatos del PRI. Esta situación provoca una alta vulnerabilidad en el acuerdo, ya que su futuro se juega

---

2 Cabe recordar que en México, en el ámbito federal, nunca ha gobernado la izquierda, a pesar de que hubo dos momentos donde esta posibilidad estuvo muy cerca: 1988 y 2006, años electorales en que la sospecha de fraude inundó a la opinión pública.

en cada uno de los comicios que se realicen en el país. Un pacto sustentado en otros actores sociales y políticos no tendría este tipo de debilidades y amenazas.

#### 4. Breves conclusiones

Una perspectiva maniquea del Pacto por México no ayuda a dimensionar sus posibilidades y amenazas, ya que, como diría una conocida frase evangélica, el trigo y la cizaña se mezclan y hay que saber discernir entre ellas. No se puede negar que es un avance el hecho de que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo y que logren algunas reformas que, efectivamente, resuelven ciertos problemas importantes en el país, en el campo de la educación o las telecomunicaciones; sin embargo, el hecho de que sea un pacto de cúpulas políticas y que la agenda primordial sean las reformas estructurales neoliberales representa una preocupación y un gran riesgo para la mayor parte de los mexicanos, que podemos presenciar que el gobierno de Enrique Peña Nieto terminará por rubricar una serie de reformas que empezaron hace 30 años y que han demostrado que no son el camino para que México avance en temas sustantivos como la creación de empleos dignos, la redistribución de la riqueza o el combate a la pobreza.

Utilizando la metáfora anterior, la conclusión es que en el Pacto por México tenemos más cizaña que trigo.